

ESTUDIO 4.

Que aporten quienes más tienen: finanzas municipales en el contexto de aislamiento social preventivo y obligatorio.

Introducción

La pandemia por COVID-19 desencadenó una gran crisis sanitaria, económica y social a nivel mundial. La capacidad de contagio del virus da lugar a una alta probabilidad de saturación del sistema sanitario, por lo que, en Argentina ante la falta de tratamientos disponibles, los esfuerzos por controlar su propagación y minimizar el riesgo de vida, se centran en el aislamiento social preventivo y en el distanciamiento físico entre personas. Estas medidas generaron una interrupción repentina de la actividad económica, acompañada por caídas abruptas de la oferta y la demanda agregada (CEPAL, 2020).

Como consecuencia, se produjo una importante caída en la recaudación, afectando a todos los niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal). A nivel nacional, esta caída alcanzó el 20% interanual en términos reales, en promedio, para el período que lleva el aislamiento; con un pico del 30% en el mes de abril. Al mismo tiempo, los gastos e inversión social indudablemente se incrementaron o redefinieron para atender a la situación de crisis, excepcional por la pandemia.

En el caso de los municipios de la Provincia de Buenos Aires, se enfrentan a una abrupta caída en los ingresos, consecuencia de la baja coparticipación, el freno en la actividad industrial y la

nula circulación de turistas. Así, la caída en los ingresos es cercana al 40% en los meses que lleva el aislamiento. En este contexto, los distritos bonaerenses comenzaron a seguir distintas estrategias para recuperar parte de esos ingresos perdidos; en particular, tomó fuerza la idea de un aporte extraordinario de las “grandes fortunas”. En esta nota, nos centramos en describir algunas de estas experiencias. En primer lugar, se presenta la estructura de ingresos municipal y la evolución de los ingresos fiscales, a nivel nacional y en Provincia de Buenos Aires, en el período de aislamiento. Luego, se presentan las iniciativas tomadas por algunos municipios bonaerenses con el objetivo de recuperar parte de los ingresos “perdidos” y poder hacer frente a los gastos que implica la situación de crisis. Finalmente, se presentan algunos comentarios finales, en torno a la in/constitucionalidad de estas iniciativas.

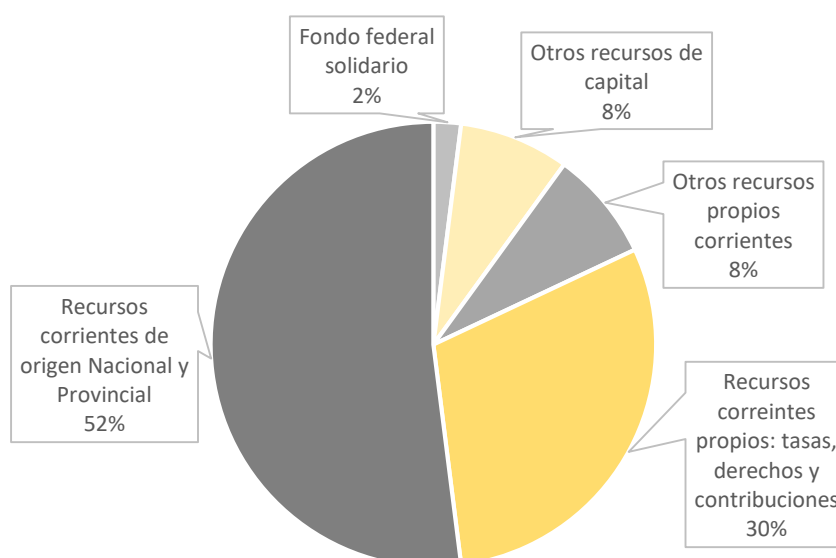
La situación fiscal de los municipios: estructura de recursos y evolución en Nación y Provincia

En nuestro país, la Constitución Nacional no define de manera directa cómo debe ser el régimen municipal de gobierno. En su artículo 5 establece lo siguiente: *“Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria. Bajo de estas condiciones, el Gobierno federal garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones”*. Al mismo tiempo, en el artículo 123 de la Constitución Nacional (reformada en 1994) se establece que: *“Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto en el artículo 5, asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”*. En otras palabras, a través de estos artículos la Constitución Nacional habilita a los municipios a determinar sus formas de gobierno, siguiendo las normas establecidas por las constituciones de cada provincia.

De esta manera, el accionar fiscal de los municipios se enmarca en lo normado por las Constituciones Provinciales. Si bien la gran mayoría de las provincias argentinas (19 en total) han explicitado la autonomía económica, política, institucional, administrativa y financiera de los municipios que las componen, la Provincia de Buenos Aires aún no lo ha hecho. No obstante, como destacan Acosta et al. (2015) la evidencia empírica muestra que tal autonomía declarada en más del 80% de las Constituciones Provinciales, en la práctica representa aún un debate no saldado para el régimen municipal: el conjunto de municipios argentinos aún tiene una fuerte dependencia de los recursos provenientes de Nación y Provincia.

En la Provincia de Buenos Aires, al igual que en la gran mayoría de las jurisdicciones del país de peso poblacional y económico, la principal fuente de ingresos propios de los municipios que la componen es el cobro de tasa retributivas de servicios. Estas tasas forman parte de la categoría tasas, derechos y contribuciones, del grupo de recursos no tributarios. Este último grupo contiene las tasas de servicios generales y las tasas de inspección por seguridad e higiene. No obstante, más de la mitad de los recursos municipales provienen de transferencias recibidas en concepto de coparticipación y de otras transferencias corrientes, de origen nacional y provincial. Los recursos recaudados directamente por los municipios (es decir, regalías e ingresos no tributarios que incluyen tasas, derechos, contribuciones y otros) representan menos del 40%. Como ya se mencionó, esta situación evidencia la gran dependencia de las transferencias provenientes de los niveles superiores de gobierno que tienen los municipios argentinos: los recursos propios representan apenas dos de cada cinco pesos de su presupuesto.

Gráfico 1. Composición de los ingresos municipales según fuente. Año 2017.



Fuente: Elaboración con base en Dirección Nacional de Asuntos Municipales.

La crisis económica y social que se desencadenó a partir de la pandemia por COVID-19 y las medidas de aislamiento implementadas para minimizar el contagio y el riesgo de vida, provocó una importante caída en los ingresos nacionales, provinciales y, en consecuencia, municipales. El gráfico 2 muestra la evolución real de los ingresos corrientes y corrientes tributarios a nivel nacional en el panel A, y la recaudación total y por ingresos brutos de la Provincia de Buenos Aires, junto con las transferencias a municipios, en el panel B. En el caso de Nación, los ingresos corrientes cayeron un 20% real interanual en el período que abarca

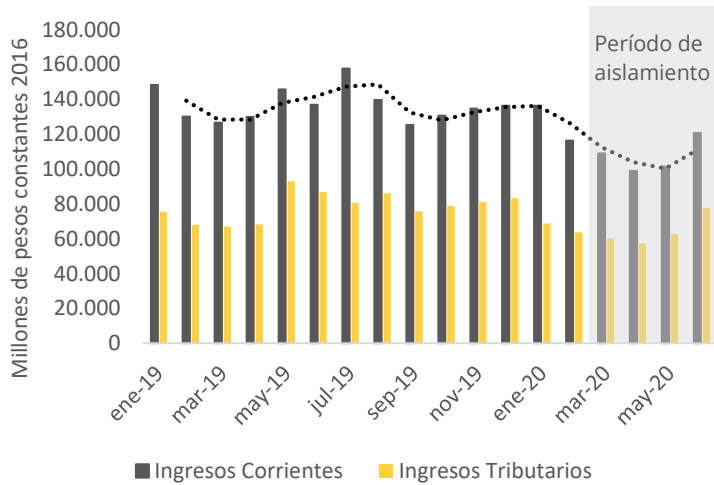
los meses de marzo a junio de 2020. El mes de abril fue el más crítico, con una caída del 30% interanual en los ingresos corrientes y del 33% en los recursos tributarios.

En el caso de la Provincia de Buenos Aires, la mayor baja se observa en las transferencias a municipios. Mientras que en el período que lleva el aislamiento social preventivo, la recaudación total cayó un 12% interanual, las transferencias a municipios mostraron una baja del 21% interanual en términos reales. En los meses de abril y mayo esta caída fue del 32%.

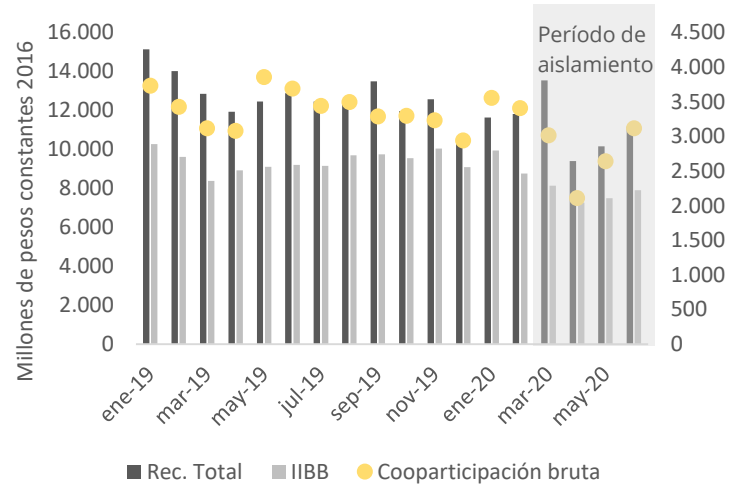
Considerando la importancia que tienen las transferencias de origen nacional y provincial en los ingresos totales de los municipios bonaerenses, la merma en la recaudación de estos niveles de gobierno, tiene un fuerte impacto en los recursos municipales.

Gráfico 2. Ingresos corrientes de Nación, Provincia de Buenos Aires y transferencias de esta última a municipios (panel B, eje derecho). 2019-2020.

A. Ingresos Corrientes Nacionales



B. Ingresos Provincia de Buenos Aires



Fuente: Elaboración con base en INDEC, Ministerio de Economía de la Nación y Ministerio de Hacienda y Finanzas de la Provincia de Buenos Aires.

¿Qué hicieron los municipios bonaerenses frente a la caída de ingresos?

Como se mencionó previamente, la Provincia de Buenos Aires es una de las pocas que no ha declarado la "autonomía municipal" en la Constitución Provincial, junto con Mendoza, Santa Fe y Formosa. En consecuencia, toda tasa, derecho y/o contribución que los municipios quieran imponer a los contribuyentes debe ser aprobada por la Provincia. Al mismo tiempo,

estos recursos que los municipios están aprobados para recaudar, son denominados como recursos no tributarios.

Considerando estas limitaciones y que, si bien el gasto público se encuentra concentrado al igual que la recaudación, en los niveles más altos de gobierno, de acuerdo con datos de la Dirección Nacional de Asuntos Municipales los gastos superaron los recursos de los municipios en 2017; las autoridades municipales tomaron medidas para poder recuperar los recursos perdidos y hacer frente a la crisis actual. Con el fin de generar recursos y afrontar la pandemia por coronavirus, muchos municipios bonaerenses tendieron a imponer aportes extraordinarios para quienes continúan facturando montos importantes durante el período de aislamiento. Mencionamos a continuación algunos casos.

1. **Castelli:** fue la primera localidad bonaerense en implementar medidas de este tipo, a principios de abril. Actualmente, este municipio es gobernado por Francisco Echarren del Frente de Todos. Allí crearon una tasa municipal, de un aporte extraordinario de \$42 por hectárea que deben aportar los productores con campos de más de 50 hectáreas. En total son 539 productores los alcanzados por la normativa, y el valor de los aportes parte de los 8 mil pesos hasta un tope de 44 mil pesos. Con esta medida, el municipio estima recaudar el equivalente a un mes de recaudación con el objetivo de financiar gastos en salud. La medida ya fue aprobada por el Concejo Deliberante y obtuvo respaldo de la justicia.
2. **General Lavalle:** a diferencia de lo que sucede en Castelli, en este municipio el aporte alcanza a todas las actividades. El intendente José Rodríguez Ponte de Juntos por el Cambio, dispuso un aporte extraordinario a las "grandes fortunas": aquellos contribuyentes que tengan una facturación de entre 3 y 6 millones de pesos anuales deberán aportar una suma fija de 5 mil pesos, mientras que para quienes superen esa suma el aporte asciende a 10 mil pesos.
3. **Trenque Lauquen:** en Trenque Lauquen la contribución extraordinaria se aprobó a fines de junio. Se trata de un aporte de una única suma de dinero que se repartirá en tres cuotas, pagando la primera en el mes de agosto. La normativa alcanzará a todos aquellos sectores que no se vieron perjudicados por las medidas de aislamiento. Por ejemplo, supermercados con superficie iguales o mayores a 150 metros cuadrado, todo tipo de entidad financiera (incluidos bancos privados), industrias de más de 100 empleados, titulares de dominio, condominios y sociedades con 5 o más inmuebles, distribuidoras mayoristas de alimentos y empresas prestadoras de servicios de telefonía, internet y/o cable.

4. **Lanús:** en Lanús se dispuso un aporte extraordinario por los próximos seis meses para las grandes empresas que hayan mantenido actividades normales durante el período de aislamiento. La tasa especial está dirigida a empresas cuya facturación supere los 50 millones de pesos, incluidos supermercados, bancos y financieras y compañías de telecomunicaciones. El incremento en las tasas será aproximadamente del 30%.
5. **Hurlingham:** a diferencia de los casos anteriores que alcanzaban distintas actividades, en el caso de Hurlingham el aporte extraordinario alcanza a los bancos y entidades financieras. Mediante un decreto, las tasas de inspección por Seguridad e Higiene abonadas por estas entidades se incrementaron en un 50%. El intendente argumentó que: *"Es importante que a los que les ha ido bien durante muchos años, como es el caso de los bancos y entidades financieras, hagan un esfuerzo. No les puedo pedir esfuerzo ni a los comercios minoristas, ni a las pymes, ni a los vecinos"*¹.
6. **25 de Mayo:** en 25 de Mayo se aprobó una contribución especial que deberá ser abonada por aquellos rubros que no fueron alcanzados por las medidas de aislamiento. El aporte será un monto fijo de 60 pesos por partida o habilitación en las tasas de Alumbrado, Limpieza y Conservación de la Vía Pública, Inspección de Seguridad e Higiene, y Conservación y Mejoramiento de la Red Vial Municipal, y el objetivo es crear un "Fondo de Emergencia para Salud".

A los casos mencionados, se pueden incorporar otros donde las medidas se encuentran en tratativas.

Comentarios finales

Las medidas adoptadas por algunos municipios bonaerenses para hacer frente a la crisis generada por el coronavirus, reavivó el debate sobre las tasas municipales. Como se mencionó anteriormente, los recursos propios municipales son esencialmente tasas y contribuciones, ya que no están habilitados para cobrar impuestos. No obstante, la principal fuente de ingresos son las transferencias que reciben de Provincia y Nación.

Tradicionalmente, se considera que los impuestos recaudan fondos que sirven para financiar servicios públicos indivisibles (es decir, que alcanzan a todos los miembros de la comunidad); mientras que lo recaudado por tasas financia servicios públicos divisibles, y las contribuciones se pagan como contrapartida de la realización de una obra pública (como mejoras) o por

¹ <https://www.pagina12.com.ar/265971-impuesto-a-los-bancos#:~:text=El%20intendente%20de%20Hurlingham%2C%20Juan,millones%20de%20pesos%20por%20bimestre.>

alguna actividad administrativa. En otras palabras, una tasa es el precio que los contribuyentes pagan por un servicio específico que el municipio provee y, a diferencia de los impuestos, deben tener una contraprestación tangible, real o potencial.

En rigor en los casos mencionados, los municipios aplicaron aumentos diferenciales a distintos rubros/sectores o bien, a distintos tramos de facturación y no impuestos. Las tasas existentes sobre las que se aplicaron los aumentos tienen una contraprestación específica que se brinda. Uno de los argumentos que los posibilita en términos legales, es el hecho de asegurar una tributación más equitativa de las tasas: los índices o ponderaciones se modifican de acuerdo a las categorías, zonificación, superficie en la que se desarrolla la actividad y rubros habilitados en cada categoría.

En este punto, cabe preguntarse **qué otras opciones pueden considerar las autoridades municipales**. Como puede verse, los municipios se encuentran bastante limitados a la hora de tomar decisiones en torno a la forma en la que recaudarán fondos para hacer frente a los gastos que realizan. Especialmente porque buena parte de sus ingresos dependen de transferencias de los niveles superiores.

Vale la pena mencionar, entonces, el caso de Activos Marcos Paz. El municipio de Marcos Paz desarrolló una moneda digital propia, basada en la misma tecnología de Bitcoin (Blockchain) y disponible para comprar en comercios locales. A diferencia de las criptomonedas, los Activos Marcos Paz no son convertibles a dinero físico, sino que solo pueden circular al interior del municipio. No obstante, el municipio estableció un mecanismo de compensación para acciones como el pago a término, el reciclado y el uso de bicicletas en lugar de auto o transporte público. Más información sobre la emisión de monedas propias puede encontrarse [aquí](#) (IEFE, 2019).

Referencias

Acosta, G., López Accotto, A. y Macchioli, M., coords. (2015). La estructura de la recaudación municipal en la Argentina: alcances, limitaciones y desafíos. Ministerio de Interior y Transporte y Universidad Nacional de General Sarmiento.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2020). Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2020. LC/PUB.2020/6-P, Santiago, 2020.

IEFE (2019). La moneda. Instrumento o relación de pertenencia social. Instituto de Estudios Fiscales y Económicos, octubre de 2019.